L-048E
C.2.

THE FRAMEWORK
OF THE PUBLIC SECTOR

Prepared by: Public Finance Division
Statistics Canada

THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC SECTOR

1. Introduction

The concept of the Public Sector as described in our January, 1983, paper "The Public Sector - A Proposal" has now been generally approved as has the implied corollary, i.e. the development of a Public Sector Financial Statistics System (PSFSS). It is our view that this development should proceed through a number of stages:-

(a) definition of the framework of the System;

(b) classification of entities in accordance with the framework;

(c) identification of user requirements;

(d) adaptation of existing statistical systems such as the Financial Management System and/or construction of new systems to meet user requirements within an integrated framework (PSFSS);

(e) allocation of responsibilities for production of the various components of PSFSS;

(f) design of data capture, processing and dissemination systems;

(g) implementation including a historical revision of existing series to accord with PSFSS.

Two points should be noted. While Public Finance Division (PFD) will assume a lead role in the development of the new system, we do not expect to perform all the tasks implied in the stages outlined above. Some will be more appropriately discharged by other divisions in Statistics Canada, others by other agencies of governments at all three levels and yet others

- identification of user requirements is an obvious example - will require the active assistance of academics, consultants and representatives of other actual and potential users.

The second point is that while some of the stages must be sequential others can be carried out simultaneously. Obviously, the definition of the framework must precede the classification of entities while the construction of the system depends on the identification of user requirements. However it seems possible to carry out that identification process simultaneously with the classification of entities and many of the latter stages will undoubtedly be under development at the same time.

It can be objected that this process will result in a rather untidy development of the System and a quite uneven implementation. We believe, however, that the procedure will result in the principal components of the new system being emplaced at the earliest possible time. It seems clear that identifying the more obscure entities, particularly those in the Public Institutions sub-sector, will take considerable time and effort and that arranging for the collection of data from them will probably be even more protracted. There seems little purpose in delaying the implementation of the bulk of the system until all these loose ends are tied up and can be included.

2. The Main Framework - Initial Proposal and Reactions

(a) The initial proposal envisaged a tripartite framework for the Public Sector comprising Administrations, Enterprises and Institutions. The

first two sub-sectors would be divided by level of administration and the third by function. The federal and provincial/territorial administrations would be further divided between ministries/departments with their attached special funds and extra-departmental agencies. Local administrations would have a primary division by type, i.e. school boards, municipalities and special purpose authorities. Within municipalities departments would be separated from extra-departmental agencies.

Enterprises would also be divided by level of parent administration. The federal and provincial/territorial levels would separate financial from non-financial enterprises but at the local level only electricity, gas and telephone enterprises would be identified.

Institutions however would be assigned to one of four functional categories - education, health, social services and other.

(b) Reaction to these proposals has been mixed. While the tripartite breakdown was generally approved, the proposed sub-divisions of each principal sub-sector were not so favourably received. Criticism centred on three aspects - the sub-divisions in the Institutions sub-sector, the concept of extra-departmental agencies and the separation of elementary and secondary education authorities from post-secondary institutions.

(i) Institutions

There was a general desire to have these entities classified by level of administration as well as by function. The level of administration would be that which supervised a particular institution; normally this would also be the principal funding administration.

(ii) Extra-departmental Agencies

While there was general recognition of the classification problem created by enterprise-like entities which fail to meet one or more of the criteria used to identify enterprises, there seemed to be a consensus that the proposal to treat them as components of the Administrations Sub-Sector was unsatisfactory. In addition, it was felt that Liquor Authorities really are enterprises as are the Automobile Insurance Corporations of Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

(iii) Education

The problem here is that in most provinces and territories local school authorities still have the power to levy taxes either directly or in conjunction with local municipalities. This power is generally recognized as an attribute of government. Conversely, post-secondary educational facilities do not have this power. For classification purposes, therefore, it seems correct to retain local school authorities in the Public administrations Sub-Sector and post-secondary

education facilities in the Public Institutions Sub-Sector. On the assumption that the eventual overall statistical system will have the necessary flexibility - and this has been a key requirement from the beginning - it will be possible for users to consolidate local school authority and post-secondary education financial statistics as required.

3. Proposed Modifications to the Main Framework

In response to these reactions we propose a number of modifications to the main framework.

(a) Institutions. The primary breakdown will be by level of administration with a secondary breakdown by function. As suggested above, level of administration would be that which exercises supervision over the institution. Where supervision is exercised by more than one level then the institution would be classified to the level with which it is customarily associated, for example, educational institutions (such as universities), which may be responsible to both the provincial and federal levels of administration because they are funded by both, would be classified as provincial institutions both because education is a provincial responsibility and because they are provincially chartered.

(b) Extra-departmental agencies. Peripheral to the departments and ministries which form the central cores of public administations are a considerable number of entities enjoying varying degrees of

autonomy; these are described as boards, agencies, commissions, funds, companies, corporations, etc., etc. Under the Financial Management System those entities which met the criteria for a government enterprise were so classified. The remainder were classified as special funds and their financial data were consolidated with those of their parents as general government.

This classification procedure created a number of problems. Entities classified as special funds covered a broad spectrum from activities, which were accounted for separately from their parent departments but otherwise had no separate existence, to entities which in most essentials had the independence in funding and operation of true enterprises. In some cases an entity in one jurisdiction would be classified as an enterprise while its counterpart in a neighbouring administration would fail the test on one criterion and be classified as a special fund. In addition, since general government statistics were only produced in consolidated formats, the user could not easily relate these to the separate reports for departments and special funds contained in the source documents. Re-aggregation of the individual data to meet analytical requirements was likewise impossible.

The earlier proposal attempted to solve these problems by segregating as Extra-departmental Agencies the "near-enterprises" and classifying with them those enterprises, such as liquor authorities, whose special characteristics cast some doubt on their F.M. classification. The Extra Departmental Agencies would form part of the Public

Administrations Sub-Sector; however, separate statistics would be produced for them in addition to series in which they would be consolidated with departments (ministries) and the new more narrowly-defined special funds.

As stated previously opposition to this part of the original proposal arose partly from the location of these agencies within the Public Administrations Sub-Sector and partly from the inclusion of certain entities in this classification. However, we were unable to detect any real opposition to the concept that certain entities presently classified as special funds within the Financial Management System, differ sufficiently in organization and methods of operation from the core departments to justify segregation from the remainder of the special funds which are, in effect, only extensions of their parent departments.

On the assumption that this proposition remains acceptable, what should such entities be called, how should they be identified and where should they be located in the Public Sector framework? We propose that these entities be grouped in a sub-sub-sector called Public Agencies. They would be defined as follows:-

"A Public Agency is an entity, usually in corporate form, established or acquired by a public administration to provide goods and/or services on one of the following bases:-

(i) universally with principal funding from or through the general revenue of the parent administration; or

(ii) compulsorily to a particular class or group; or

(iii) restrictedly to a particular class or group".

Examples of these agencies are respectively health services commissions, automobile insurance corporations and public housing authorities.

As to location we propose that the Public Enterprises Sub-Sector be renamed the Public Corporations Sub-Sector and that it comprise two Sub-Sub-Sectors, viz. Public Agencies and Public Enterprises. We believe that this re-alignment would produce a number of advantages over both the existing FMS framework and that originally proposed for the Public Sector.

(i) It would remove from Public Administrations those entities which most governments have considered to be nearly autonomous and outside the normal "budgetary" concept of government.

(ii) It would still be possible for analysts to consolidate Public Agencies with Public Administrations to retain the FMS "General Government" universe.

(iii) It would facilitate the consolidation of Public Agencies and Public Enterprises to produce "Crown Corporations" or "Public Utilities" data.

4. The Revised Main Framework

A chart depicting the revised main framework is attached as Appendix A. The framework can be described and defined as follows.

(a) The Public Sector. "The Public Sector comprises all governments and all entities owned or funded principally by governments." While this original definition seems generally adequate, we are somewhat concerned by the continuing emphasis on the term "government". Because the PSFSS is not intended to be solely an expansion of the FMS we believe it desirable to remove the emphasis in the new system from the term government which has such strong connotations in FMS. As a possible alternative, therefore, we propose the following:-

"The Public Sector consists of all those entities which are ultimately responsible for the conduct of their operations to the general public".

Ultimate responsibility to the general public is demonstrated in three ways:-

(i) the entity is controlled by persons elected by universal suffrage within the entity's area of jurisdiction; or

(ii) principal ownership of the entity is ultimately held by an entity or entities described in (i) above; or

(iii) the entity is funded principally by funds derived ultimately from an entity or entities described in (i) above.

While these three forms of responsibility to the general public correlate more or less with the three sub-sectors - Public Administrations, Public Corporations and Public Institutions - some problems remain. Special funds are included in the Public Administrations Sub-Sector but they may have their own appointed governing bodies interposed between their operations and the elected representatives to whom they are responsible. Some municipal organizations, such a regional governments in Ontario, have controlling councils which are not directly elected while others, such as local government districts, are controlled by an appointed administrator. Conversely, the Public Institutions Sub-Sector includes many entities, such as hospitals and universities, with elected controlling bodies though such bodies are elected on a restricted rather than universal suffrage. Finally special funds, Public Corporations and Public Institutions may have officials elected by universal suffrage on their governing bodies, but such officials are not directly elected to such organizations.

While the original definition of the Public Sector, therefore, may be found preferable we suggest that alternatives such as that described above should be considered before a final decision is made.

(b) The Sub-Sector. As is apparent from the earlier discussion of Public Agencies the Public Sector is now conceived as having three Sub-Sectors, viz. Public Administrations, Public Corporations and Public Institutions. After careful consideration of the proposal by Québec to include Public Institutions as a sub-classification of

Public Administrations we have decided that this might be too restrictive since it would imply ownership by Public Administrations - a feature which, we believe, is not essential for Public Institutions.

(i) Public Administrations. By adapting a definition developed by the International Monetary Fund we define Public Administrations as "the public authorities and their instrumentalities, established through political processes, exercising a monopoly of compulsory powers within a territorial area or its parts, motivated by considerations of public purposes in the economic, social and political spheres and engaged primarily in the provision of public services differing in character, cost elements and source of finance from the activities of other sectors" of the economy. The principal functions of Public Administrations, therefore, are "to produce non-market services primarily for collective consumption and (to) transfer income for purposes of public policy." Public Administrations in PSFSS equate with General Government in FMS as described in Part III of "The System of Government Financial Management Statistics" except in the classification of Special Funds. These now are defined as those instrumentalities of Public Administrations which for a variety of reasons are given identities separate from the central cores (the ministries and departments) but which remain closely linked to the cores. To differentiate this more restricted group from the FMS Special Funds we propose that they be called Departmental Ancillaries.

Obviously there will be problems in separating these Ancillaries from Public Agencies and in the more problematic cases a detailed examination of function, management, staffing, funding and even accounting systems may be necessary for classification.

Finally, we do not propose any change in the substructure of Public Administrations which will continue to be identified by level of administration.

(ii) Public Corporations. The renaming of this sub-sector and the incorporation of Public Agencies in it together with a definition of that classification have been described in Section 3(b) of this document. As for Public Enterprises, we propose that they now be defined as follows:-

"A Public Enterprise is an entity separated from but owned by a Public Administration which sells goods and/or services on the open market and which derives its principal revenues from such sales and/or other of its own services".

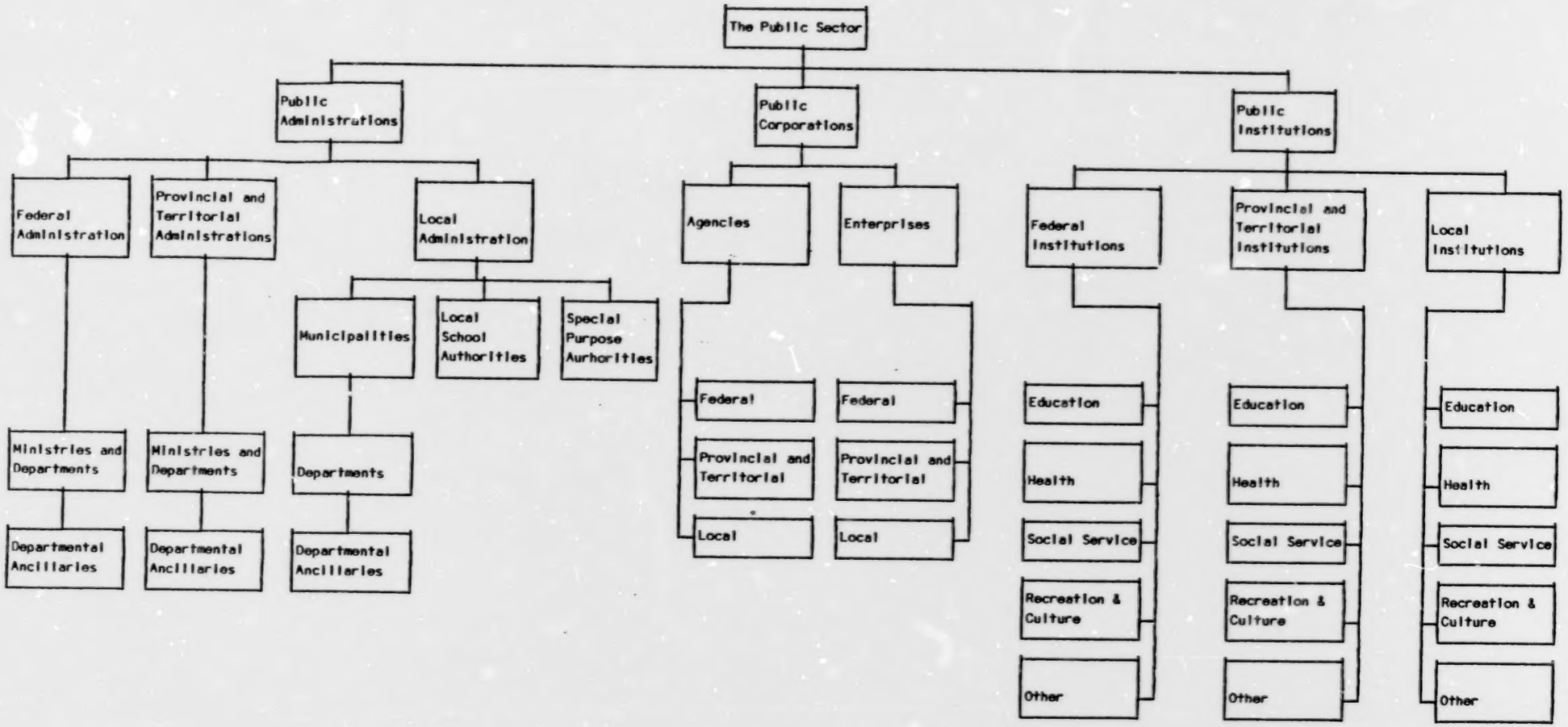
This definition is essentially the same as that used in FMS. The implications of the terms "separate existence", "ownership", "open market" and "principal revenues" are set out in paragraphs 3.10 to 3.13 of the FMS Manual and are reproduced here as Appendix B.

The sub-classification of Public Agencies and Public Enterprises will be primarily by related level of Public Administration. Within each level the main S.I.C. groups will be identified. Public Agencies will also be classified by function to permit consolidation with Public Administrations.

(iii) Public Institutions. The definition of these entities remains essentially unchanged, viz. "A Public Institution is an entity which may or may not be owned by a Public Administration and which receives the major part of its revenue from those Administrations to discharge for purposes of public policy functions such as the provision of non-market services or the transfer of income."

As noted in Section 3(a) we now propose that the primary sub-classification of Public Institutions by by level of related Public Administration and within those levels by function as shown in Appendix A.

Appendix A The Main Framework



NOTES ON THE DEFINITION OF A PUBLIC ENTERPRISE

Separate Existence. Prima facie evidence of a separate physical existence is, at least, a separate set of accounts. In almost all cases, however, an enterprise will have its own full-time staff, which will not normally be part of the public service of its parent public administration although it may be entitled to certain public serivce benefits, e.g. membership in a superannuation fund.

Ownership

(a) If more than 50% of the rights of proprietorship of an entity is vested in public administrations, then the entity is deemed to be owned by them. If the entity is incorporated then proprietorship rights are determined on the basis of holdings of voting stock. If the entity is unincorporated then the extent of public ownership is determined from the provisions of the statute or other instrument under which it is created or acquired.

(b) Where majority (50%) ownership is dispersed among public administrations and/or their enterprises, the ownership of the entire entity and related financial statistics will be prorated on the basis of each administration's (or their enterprises') investment in relation to total administration/enterprise equity.

(c) A subsidiary of an enterprise whose accounts are consolidated with those of its parent is deemed to be an enterprise. Where the accounts remain unconsolidated the subsidiary is classified as an enterprise if its parent has majority ownership as described above.

(d) A final consideration is that the entity has effective, if not legal, control of all assets required for its operations. Many cases exist where such assets were originally the property of the parent administration and were transferred to the entity for a nominal consideration or where the acquisition of new assets or additions to existing assets by the entity is heavily subsidized by the parent. However, if such assets are used solely by the entity and the costs of such use are properly reflected in its accounts, then the entity meets the criterion of ownership for classification as an enterprise even though, in some cases, legal ownership of the assets remains with the parent.

Open Market

(a) The primary objective of all public enterprises is the provision of goods and/or services to the general public and/or the business sector. An entity which exists mainly to serve the needs of its parent or other administrations is not classified as an enterprise, but as a departmental ancillary. Examples are a corporation which owns and operates the buildings, etc. which house its parent administration and a corporation established by a provincial administration to provide for the long term borrowing requirements of local administrations in the province.

(b) Problems arise with entities which service both the public sector and the other sectors; here the relative importance to the entity of the two kinds of clientele is usually the determinant. Thus a data processing corporation the bulk of whose business is provided by its parent administration is not an enterprise while an airline owned by a public administration is an enterprise if transportation of its parent's public servants on business forms only a minor fraction of its total passenger traffic.

(c) In some cases, however, it is difficult to discern the true role of a corporation. What appears at first sight to be the provision of a good or service turns out, on closer examination, to be more regulatory in nature. For example, the good or service has to be acquired in order to enjoy or acquire a second desideratum or to protect third parties against undesirable consequences stemming from the acquisition or use of the original good or service. In both cases the entity providing such a good or service would not be classified as an enterprise.

(d) What is crucial is that those to whom the good or service is offered must be free to acquire it or reject it. It was on this point that the decision was made some years ago to reclassify water supply systems from the public enterprise category to that of public agencies since, once a water supply system is made available, all potential users are compelled to connect with it and to pay for such a connection.

Principal Revenue. The earlier criterion which used the pricing policies of the entity in determining its classification was successively watered down to the point at which it was nearly meaningless. It has now been replaced by the requirement that normally, i.e. over a three to five year period, the revenue that the entity derives from its own sources - sales, interest income, rentals, licenses, permits, other fees, and etc. - must exceed that received in the form of subsidies or other sustaining transfers. However, general subsidies provided to public and private enterprises alike are excluded in applying the criterion.

L-048F
C.2

LE CADRE
DU SECTEUR PUBLIC

Division des finances publiques
Statistique Canada

LE CADRE DU SECTEUR PUBLIC

1. Introduction

Le concept du secteur décrit dans notre document de janvier 1983 Le secteur public - projet a maintenant été approuvé dans l'ensemble, tout comme la tâche qui en découlait, c'est-à-dire l'élaboration d'un système de statistiques financières du secteur public (SSFSP). A notre avis, cette élaboration devrait comprendre un certain nombre d'étapes:

(a) définition du cadre du système;

(b) classification des entités conformément à ce cadre;

(c) détermination des besoins des utilisateurs;

(d) adaptation des systèmes statistiques existants, tels que le Système de gestion financière, ou élaboration de nouveaux systèmes afin de répondre aux besoins des utilisateurs dans un cadre intégré (SSFSP);

(e) répartition des responsabilités de production des divers éléments du SSFSP;

(f) conceptions des systèmes de saisie, de traitement et de diffusion des divers éléments du SSFSP;

(g) mise en oeuvre, comportant une révision rétroactive des séries existantes afin qu'elles soient conformes au SSFSP.

Deux points méritent d'être notés. La Division des finances publiques (DFP) jouera un rôle de chef de file dans l'élaboration du nouveau système, mais ne compte pas assumer toutes les tâches susmentionnées. Certaines se prêteront mieux à une exécution par d'autres divisions de

Statistique Canada ou d'autres organismes publics -- fédéraux, provinciaux ou locaux --, tandis que d'autres encore -- dont la détermination des besoins des utilisateurs constitue un exemple évident -- nécessiteront le concours actif d'universitaires, de conseillers et de représentants des autres utilisateurs actuels ou en puissance.

Le second point à noter est que, si certaines des étapes doivent être exécutées dans l'ordre, d'autres peuvent être effectuées simultanément. La définition du cadre doit évidemment précéder la classification des entités, tandis que l'élaboration du système dépend de la détermination des besoins des utilisateurs. Il semble toutefois possible de procéder à cette détermination en même temps qu'à la classification des entités; nombre des étapes ultérieures seront certainement en cours d'élaboration en même temps.

On pourrait nous opposer que ce processus se traduira par une élaboration peu ordonnée du système et une mise en oeuvre manquant d'harmonie. Nous estimons toutefois que ce processus permettra de mettre en place les principaux éléments du nouveau système le plus tôt possible. On peut s'attendre à ce que l'identification des entités les moins connues, en particulier dans le sous-secteur des institutions publiques, exige beaucoup de temps et d'efforts et à ce que la mise au point des modalités de saisie des données, à leur égard, prenne beaucoup de temps. Il ne semble guère indiqué de retarder la mise en oeuvre de la majeure partie du système jusqu'à ce que ces éléments secondaires puissent y être incorporés.

2. Cadre principal -- proposition initiale et réactions

a) Dans la proposition initiale, on envisageait pour le secteur public un cadre tripartite composé des administrations, des entreprises et des institutions. Les deux premiers sous-secteurs devaient être divisés par niveau d'administration et le troisième par fonction. Les administrations fédérale et provinciales-territoriales devaient être subdivisées par ministère avec leurs fonds spéciaux et organismes rattachés. Les administrations locales devaient être réparties principalement par nature, c'est-à-dire commissions scolaires, municipalités et administrations spéciales. Au niveau des municipalités, les services municipaux devaient être séparés des autres organismes à caractère local.

Les entreprises devaient elles aussi être divisées selon le palier d'administration dont elles relèvent. Au niveau fédéral et provincial-territorial, les entreprises financières et non financières devaient constituer deux catégories distinctes, tandis qu'au niveau local seules les entreprises d'électricité, de gaz et de téléphone étaient identifiées.

Quant aux institutions, elles devaient être classées dans quatre catégories fonctionnelles: enseignement, santé, services sociaux et autres.

b) Les réactions à ces propositions ont été diverses. Si la ventilation tripartite a généralement été approuvée, les subdivisions proposées de chaque grand sous-secteur n'ont pas reçu un accueil aussi favorable. Les critiques ont porté sur trois aspects: la subdivision du sous-secteur des institutions, la notion d'organismes extérieurs et la distinction entre les établissements d'enseignement primaire et secondaire, d'une part, et supérieur, d'autre part.

(i) Institutions

On semblait généralement vouloir classer ces entités par palier d'administration ainsi que par fonction. Le palier d'administration serait celui exerçant une tutelle sur l'institution considérée; normalement, ce serait aussi le principal bailleur de fonds public de cette institution.

(ii) Organismes extérieurs

On était généralement conscient des problèmes de classification occasionnés par les entités analogues à des entreprises mais qui ne répondent pas à un ou à plusieurs des critères servant à déterminer ces dernières, mais on semblait s'entendre sur le fait que la proposition consistant à considérer ces entités comme des éléments du sous-secteur des administrations n'était pas satisfaisante. De plus, on estimait que les régies des alcools constituaient en fait des entreprises, tout comme les sociétés d'assurance-automobile du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

(iii) Enseignement

Le problème à cet égard tient à ce que, dans la plupart des provinces et territoires, les administrations scolaires locales gardent le pouvoir de percevoir des impôts, directement ou de concert avec les autorités municipales. Or, ce pouvoir est généralement considéré comme un attribut de l'État. Inversement, les établissements d'enseignement supérieur n'ont pas ce pouvoir. Par conséquent, pour la classification, il semble valable de garder les administrations scolaires locales dans le sous-secteur des administrations publiques et les établissements d'enseignement supérieur dans le sous-secteur des institutions publiques. Si l'on suppose que le système statistique global qui verra le jour présentera une souplesse suffisante -- ce qui a été défini dès le début comme une condition essentielle --, les utilisateurs pourront regrouper les statistiques financières relatives aux administrations scolaires locales et aux établissements d'enseignement supérieur.

3. Modifications proposées du cadre principal

Face à ces réactions, nous proposons d'apporter au cadre principal un certain nombre de modifications.

a) Institutions. La ventilation principale se fera par niveau d'administration, avec une répartition secondaire par fonction. Comme il a été indiqué précédemment, le palier d'administration serait celui dont relève l'institution considérée. Lorsque cette tutelle est exercée

par plus d'une administration, l'institution serait rattachée à l'administration à laquelle on l'associe habituellement, par exemple: les établissements d'enseignement (comme les universités), qui relèvent à la fois de la province et du gouvernement fédéral parce qu'ils sont financés par les deux, seraient classés comme institutions provinciales parce que l'enseignement relève des provinces et que ces établissements sont constitués au niveau provincial.

b) Organismes extérieurs. Autour des ministères qui constituent l'ossature de l'administration publique gravitent un nombre considérable d'entités plus ou moins autonomes; ce sont les divers offices, agences, conseils, commissions, sociétés, corporations, fonds et autres organismes. D'après le Système de gestion financière, celles de ces entités qui répondaient aux critères des entreprises publiques étaient classées dans cette catégorie. Les autres étaient classées dans les fonds spéciaux, les données financières y relatives étant regroupées avec celles de leur administration de tutelle.

Cette classification entraînait un certain nombre de problèmes. Les entités classées dans les fonds spéciaux représentaient un vaste éventail d'activités, dont certaines étaient traitées dans une rubrique distincte par le ministère de tutelle, sans pour autant être exécutées par un organisme distinct, tandis que d'autres jouissaient pour l'essentiel de l'autonomie financière et opérationnelle qui caractérise une entreprise. Il pouvait arriver que, dans une juridiction donnée, une entité fût considérée comme une entreprise tandis que, dans la juridiction voisine, son homologue, ne répondant pas à l'un

des critères imposés, était classé comme fonds spécial. De plus, comme les statistiques sur les administrations générales n'étaient produites que sous forme consolidée, les utilisateurs avaient du mal à faire le lien avec les rapports distincts que contenaient les documents de base à l'égard des ministères et des fonds spéciaux. De même, il était impossible de procéder à une nouvelle agrégation des données particulières pour répondre à des besoins d'analyse.

Dans la proposition initiale, on avait essayé de résoudre ces problèmes en classant à part, dans les organismes extérieurs, les "quasi-entreprises" et en faisant entrer dans la même rubrique les entités telles que les régies des alcools dont les caractéristiques particulières permettaient de douter de leur classification dans le SGF. Les organismes extérieurs devaient faire partie du sous-secteur des administrations publiques; cependant, des statistiques distinctes devaient être produites à leur égard, outre les séries dans lesquelles elles seraient regroupées avec les ministères et la nouvelle catégorie, moins large, des fonds spéciaux.

Comme nous l'avons indiqué, la résistance suscitée par cette partie de la proposition initiale était due, d'une part, à l'incorporation de ces organismes au sous-secteur des administrations publiques et, d'autre part, à l'inclusion de certaines entités dans cette catégorie. Nous n'avons toutefois pu déceler d'opposition réelle au postulat selon lequel certaines entités classées actuellement comme fonds spéciaux dans le Système de gestion financière présentent, sur le plan de l'organisation et du mode de fonctionnement, des différences suffi-

santes avec les ministères pour justifier un classement à part des autres fonds spéciaux, qui ne représentent en fait qu'un prolongement du ministère de tutelle.

Si l'on suppose que ce postulat reste acceptable, comment doit-on désigner ces entités, les identifier et les classer dans le cadre du secteur public? Nous proposons de les grouper dans un sous-sous-secteur des Organismes publics. Ces derniers seraient définis ainsi:

"Un organisme public est une entité, constituée habituellement sous forme de société, qui est établie ou acquise par une administration publique afin de fournir des biens ou des services dans les conditions suivantes:

(i) sur une base universelle, le gros du financement provenant des recettes générales de l'administration de tutelle;

(ii) sur une base obligatoire, à une catégorie ou à un groupe particulier; ou

(iii) sur une base sélective, à une catégorie ou à un groupe particulier."

Les régies d'assurance-maladie, les sociétés d'État d'assurance automobile et les offices publics d'habitation sont des exemples de chaque catégorie d'organismes.

Sur le plan structurel, nous proposons que le sous-secteur des entreprises publiques soit rebaptisé "sous-secteur des sociétés publiques" et qu'il soit composé de deux sous-sous-secteurs, à savoir les

organismes publics et les entreprises publiques. Nous estimons que ce réaménagement offrirait un certain nombre d'avantages par rapport tant à l'actuel cadre du SGF qu'à la proposition initiale de cadre du secteur public.

(i) Il séparerait des administrations publiques les entités que la plupart des gouvernements considèrent comme quasiment autonomes et échappants aux principes "budgétaires" normaux de l'État.

(ii) Les analystes pourraient encore regrouper les organismes publics et les administrations publiques afin de conserver l'univers des "administrations générales" du SGF.

(iii) Il faciliterait le regroupement des organismes publics et des entreprises publiques afin d'obtenir des données sur les "sociétés de la Couronne" ou les "entreprises d'utilité publique".

4. Cadre principal révisé

Un organisme illustrant le cadre principal révisé figure à l'annexe A. Le cadre peut être décrit comme suit.

a) Le secteur public. "Le secteur public comprend toutes les administrations publiques et toutes les entités appartenant aux administrations publiques ou financées principalement par elles." Cette définition initiale paraît satisfaisante dans l'ensemble, mais nous sommes quelque peu préoccupés par l'importance qui continue d'être accordée à l'expression "administration publique". Comme on ne veut pas que le SSFSP soit uniquement une extension du SGF, nous jugeons souhaitable

de ne pas mettre l'accent, dans le nouveau système, sur l'expression "administration publique", qui a de fortes connotations dans le SGF. Aussi proposons-nous la définition suivante, comme l'une des solutions possibles:

"Le secteur public se compose de toutes les entités qui, en dernière analyse, doivent rendre compte de leurs activités aux citoyens."

Cette responsabilité envers les citoyens peut se manifester de trois façons:

(i) l'entité est dirigée par des personnes élues au suffrage universel dans le domaine de compétence de l'entité;

(ii) l'entité a pour principaux actionnaires une ou des entités répondant à la définition donnée en (i) ci-dessus; ou

(iii) l'entité est financée principalement par des fonds provenant, en dernière analyse, d'une ou de plusieurs entités répondant à la définition donnée en (i) ci-dessus.

Ces trois formes de responsabilité envers les citoyens correspondent plus ou moins aux trois sous-secteurs des administrations publiques, des sociétés publiques et des institutions publiques, mais certains problèmes persistent. Les fonds spéciaux, qui sont inclus dans le sous-secteur des administrations publiques, peuvent avoir leurs propres instances dirigeantes nommées, qui s'interposent entre leurs activités et les représentants élus dont elles relèvent. Certaines organisations municipales, comme les administrations régionales en Ontario, sont dirigées par un conseil qui n'est pas élu directement

tandis que d'autres, comme les districts locaux, sont dirigés par un administrateur nommé. Inversement, le sous-secteur des institutions publiques comprend nombre d'entités, telles que les hôpitaux et les universités, dont les instances dirigeantes sont élues, encore que ce soit sur une base restreinte plutôt qu'au suffrage universel. Enfin, il se peut que des fonds spéciaux, des sociétés publiques et des institutions publiques comptent parmi leurs dirigeants des personnes élues au suffrage universel qui n'ont toutefois pas été élues directement à ces fonctions.

Par conséquent, même si la définition initiale du secteur public peut être jugée préférable, nous proposons que des solutions de rechange telles que celle qui a été exposée soient envisagées avant qu'on ne se prononce de manière définitive.

b) Les sous-secteurs. Il ressort de l'exposé consacré aux organismes publics que le secteur public, dans la conception actuelle, se composerait de trois sous-secteurs: administrations publiques, sociétés publiques et institutions publiques. Après avoir étudié attentivement la proposition du Québec voulant que les institutions publiques forment une sous-catégorie des administrations publiques, nous avons jugé que cela serait peut-être trop restrictif; en effet, cette proposition impliquerait que ces institutions appartiennent à une administration publique, alors qu'à notre avis cette caractéristique n'est pas indispensable.

(i) Administrations publiques. Adaptant une définition mise au point par le Fonds monétaire international, nous définissons les administrations publiques comme les autorités publiques et leurs instruments, établis par le processus politique, qui exercent un monopole de pouvoirs exécutoires dans une zone territoriale ou une partie de celle-ci, sont motivés par des considérations d'intérêt public dans les domaines économique, social et politique et s'occupent principalement de fournir des services publics différant par leur caractère, leurs éléments de coût et leur source de financement des activités des autres secteurs de l'économie. Par conséquent, les administrations publiques ont pour fonction principale de "produire des services non marchands principalement pour une consommation collective et (de) transférer des revenus aux fins de la politique publique". Les administrations publiques dans le SSFSP correspondent à l'administration générale dans le SGF, selon la description donnée à la Partie III du "Système statistique de gestion des finances publiques", sauf pour la classification des fonds spéciaux. Ces derniers sont maintenant définis comme les émanations des administrations publiques qui, pour des raisons diverses, ont une identité distincte de celle des administrations centrales (les ministères), tout en leur restant étroitement liées. Pour différencier ce groupe plus restreint des fonds spéciaux selon le SGF, nous proposons de l'appeler "auxiliaires des ministères". La distinction entre ces auxiliaires et les organismes publics posera évidemment des problèmes qui, dans les cas les plus délicats, pourraient nécessiter un examen approfondi des

fonctions, de la direction, de la dotation en personnel et du financement, voire des systèmes comptables.

Enfin, nous ne proposons aucun changement pour les administrations publiques, qui resteront divisées par palier.

(ii) Sociétés publiques. La nouvelle désignation donnée à ce sous-secteur et l'incorporation des organismes publics, avec une définition de cette catégorie, ont été décrites à la rubrique 3b). Dans le cas des entreprises publiques, nous proposons maintenant la définition suivante:

"Toute entité qui a une existence propre mais qui appartient à une administration publique, qui vend des biens ou des services sur le marché et dont les recettes principales proviennent de ces ventes ou d'autres services propres."

Cette définition est pour l'essentiel la même que celle du SGF. Les conséquences des notions d'existence propre, de propriété, de marchée et de recettes principales sont exposées aux paragraphes 3.10 à 3.13 du manuel du SGF et reproduites à l'annexe B.

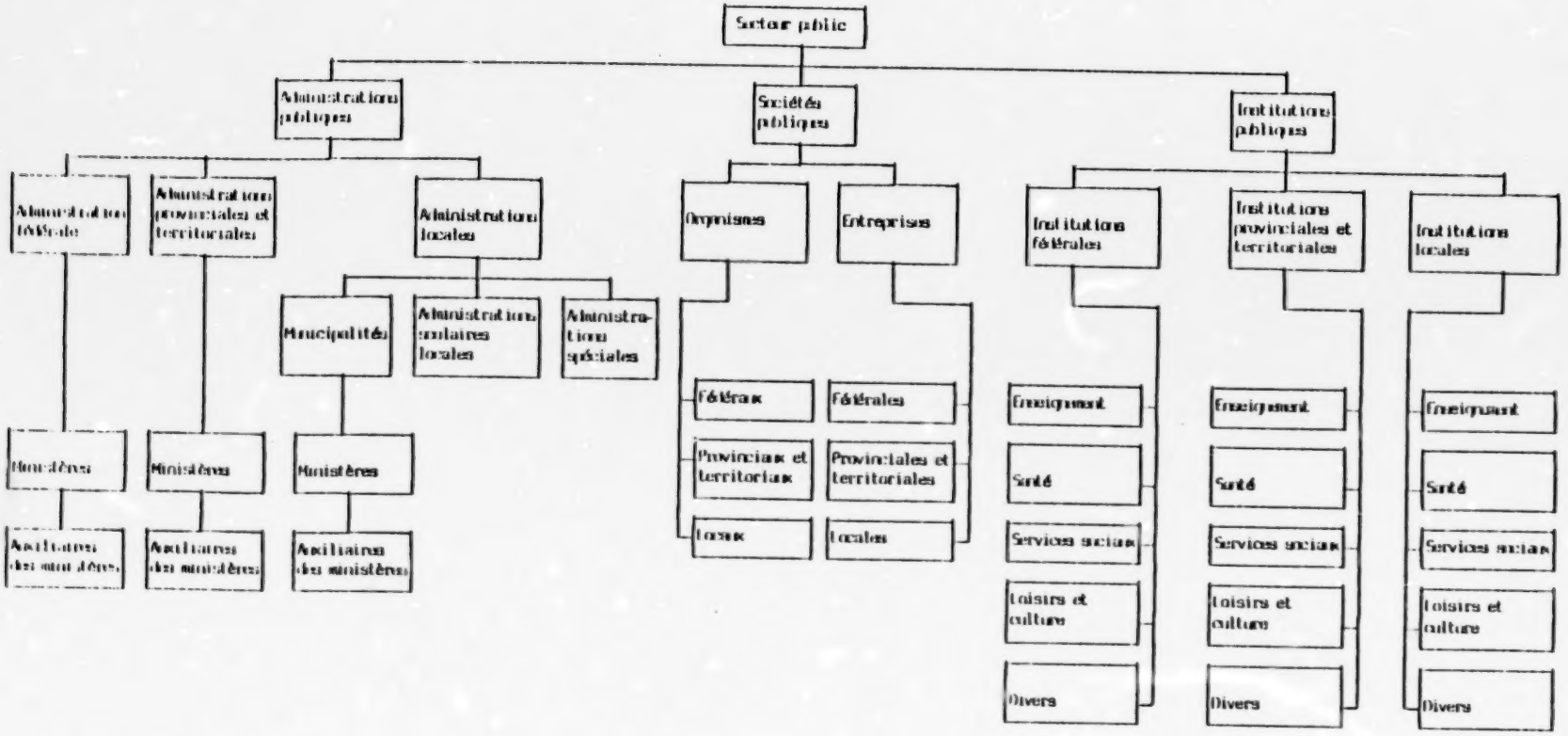
La classification plus poussée des organismes publics et des entreprises publiques se fera essentiellment en fonction de l'administration publique de tutelle. A chaque niveau, les grands groupes de la CTI seront indiqués. Les organismes publics seront également classés par fonction pour permettre une regroupement avec les administrations publiques.

(iii) Institutions publiques. La définition de ces entités reste inchangée pour l'essentiel:

"Une institution publique est une entité, appartenant ou non à une administration publique selon la définition en (2) ci-dessus, qui reçoit la plus grande partie de ses recettes en vertu d'un accord, et qui exerce des fonctions qui ont été, qui sont ou qui peuvent être exercées par l'administration publique".

Comme nous l'indiquions à la rubrique 3a), nous proposons maintenant que la sous-ventilation principale des institutions publiques se fasse par niveau d'administration de tutelle et, à chaque niveau, par fonction, comme il est indiqué à l'annexe A.

Annexe A Le cadre principal



NOTES SUR LA DÉFINITION D'UNE ENTREPRISE PUBLIQUE

Existence propre. Un ensemble de comptes distincts constitue, du moins à première vue, un indice qu'un organisme possède une existence propre. Dans presque tous les cas, toutefois, une entreprise publique possède son propre personnel à temps plein qui ne fait pas partie normalement de la fonction publique de l'administration mère, même si ce personnel a droit à certains avantages des fonctionnaires tels que le régime de pensions de retraite.

Propriété

a) Si plus de 50 % des droits de propriété d'une administration sont détenus par une administration publique, on considère qu'elle appartient à l'État. Si cette administration est constituée en corporation, la participation des propriétaires est déterminée par la part du capital-actions avec droit de vote que possède chaque propriétaire. Lorsqu'il n'y a pas de capital-actions, la part de l'administration publique dans l'entreprise est déterminée conformément aux dispositions de l'acte en vertu duquel l'entreprise a été constituée ou acquise.

b) Lorsque la participation majoritaire (50 %) des droits de propriété est partagée entre des administrations et/ou leurs entreprises publiques, les droits de propriété de l'organisme en question et d'autres statistiques financières sont calculées proportionnellement au rapport entre la participation de chaque administration (ou entreprise) et l'ensemble des capitaux propres financés par les administrations ou les entreprises publiques.

c) Une filiale dont les comptes font partie du bilan consolidé de l'entreprise mère est considérée comme une entreprise. Lorsque le compte d'exploitation d'une filiale n'est pas intégré au bilan de l'entreprise mère, la filiale est classée comme une entreprise si l'entreprise mère possède une participation majoritaire.

d) Enfin, il faut que l'entreprise publique ait la direction effective, sinon juridique, de tous les biens d'équipement nécessaires à ses opérations. Il existe de nombreux cas où cet équipement appartenait initialement à l'administration publique mère et fut transféré à l'entreprise à un prix minime, ou encore, l'acquisition de biens d'équipement nouveaux ou une expansion de l'équipement existant par l'entreprise sont fortement subventionnées par l'administration mère. Toutefois, si cet équipement est utilisé uniquement par cette entreprise et que le coût de leur utilisation est dûment consigné dans ses livres, l'entreprise satisfait alors au critère de propriété permettant de la classer comme entreprise publique même si, dans certains cas, l'administration mère demeure juridiquement propriétaire de l'équipement.

Rôle

a) L'objectif premier de toutes les entreprises publiques est de fournir des biens et/ou des services au public et/ou au secteur commercial. Ainsi, une administration qui existe principalement pour répondre aux besoins de l'administration publique mère ou d'autres administrations publiques n'est pas classée comme entreprise mais comme un fonds spécial. Tel est le cas d'une société qui possède et exploite les bâtiments qui abritent son administration publique mère et d'une société établie par une administra-

tion provinciale pour s'occuper des emprunts à long terme des administrations locales de la province.

b) Des problèmes se posent quant aux entreprises publiques qui fournissent des services à la fois à des administrations publiques et à la collectivité, mais le facteur déterminant ici est généralement l'importance relative de ces deux clientèles pour l'entreprise. Ainsi, une société de traitement de données dont la plupart des commandes proviennent de l'administration publique mère n'est pas une entreprise, tandis qu'une ligne aérienne appartenant à une administration publique en est une si le transport pour raisons officielles des fonctionnaires de l'administration publique mère ne constitue qu'une partie minime de son transport de voyageurs.

c) Dans certains cas, toutefois, il est difficile de déterminer le rôle véritable d'une société. Ce qui semble à première vue être la fourniture d'un bien ou la prestation d'un service apparaît, à la lumière d'un examen plus attentif, comme l'application de règlements. Par exemple, il peut falloir acquérir un bien ou un service pour avoir le droit de jouir d'un autre bien ou de l'acquérir, ou pour protéger des tiers contre certaines conséquences fâcheuses de l'acquisition ou de l'utilisation du bien ou du service initial. Dans aucune de ces situations, l'organisme fournissant ce bien ou ce service ne peut être classé comme entreprise publique.

d) L'essentiel est que ceux à qui les biens ou les services sont offerts soient libres de se les procurer ou de les refuser. C'est en fonction de ce critère qu'il a été décidé, il y a quelques années, de considérer les réseaux d'adduction d'eau, qui étaient auparavant classés comme entreprises publiques, comme des fonds spéciaux puisque, une fois qu'un réseau est installé, tous les utilisateurs éventuels sont obligés de s'y raccorder et de payer pour le raccordement.

Recettes principales. La convention antérieure selon laquelle les administrations étaient classées en fonction de leurs règles d'établissement des prix a été successivement atténuée jusqu'au point où elle était presque inutile. Le nouveau critère est que normalement, c'est-à-dire sur une période de trois à cinq ans, les recettes d'une administration qui proviennent de ses propres sources, à savoir les ventes, les intérêts, le produit financier, le revenu de location, les sommes reçues pour des licences ou des permis, d'autres droits, etc., doivent dépasser le total des subventions et des autres apports d'appoint. Cependant, les subventions générales offertes à la fois aux entreprises publiques et privées sont omises du nouveau critère.